
ABCDEF

Avdelningen för enskild/fristående verksamhet

UTBILDNINGSFÖRVALTNINGEN

2008-05-28

U t v e c k l a d t i l l s y n a v e n s k i l t
d r i v e n v e r k s a m h e t .
I n v e n t e r i n g o c h r u t i n e r

Översyn av förvaltningen arbete med tillsyn

Utbildningsnämnden har under våren 2008 framfört att förvaltningen måste se över arbetet med tillsyn och inspektion. Även stadens revisorsnämnd har till utbildningsnämnden framfört att kontrollen av enskilt drivna förskolor måste utvecklas avseende såväl ekonomi som verksamhet.

Följande promemoria kan ses som ett svar till utbildningsnämnden på dessa uppdrag.

Skollagens kvalitetskrav

Skollagens kvalitetskrav anges i 2 a kapitlet 14 § och 3 § och 2 b kapitlet 7 §. Kvalitetskraven preciseras i verksamheternas läroplaner och Skolverkets Allmänna råd. Stadens riktlinjer för enskilt driven verksamhet utgår från dessa styrdokument och ska därför följas.

Tillsyn

Via tillsyn får det allmänna insyn i verksamheten. Politiker, förvaltning, föräldrar och skattebetalare kan därmed kontrollera och bedöma att barnen får den verksamhet, och den kvalitet och säkerhet, som lag och styrdokument anger och att anordnarna följer tillämplig lagstiftning och stadens riktlinjer.

Tillsyn innebär att en utvärdering genomförs av verksamheten. Utvärderingen redovisar styrkor och förbättringsområden och ringar in de delar av verksamheten som anordnaren bör utveckla. Konstateras missförhållanden vid tillsyn ska anordnaren föreläggas att avhjälpa dessa. Tillsynen är därmed också ett stöd för anordnaren.

Förvaltningens tillsyn genomförs genom att förvaltningen granskar och kontrollerar verksamheten på plats, granskar dess dokumentation, kontrollerar uppgifter hos andra myndigheter eller utreder inkomna synpunkter och klagomål

Förvaltningens tillsyn kan genomföras både planerat och oannonserat.

Tillsyn - bedömning

En tillsyn kan genomföras av hela verksamheten eller för vissa avgränsade områden (se nedan). Förvaltningen anger vid varje tillsynuppdrag vilken del av verksamheten som förvaltningen granskar. Förvaltningen gör alltid en bedömning av hur och till vilken grad verksamheten uppfyller skollagens kvalitetskrav. Förvaltningens bedömning gäller enbart det område som har granskats.

Bedömningarna ska göras enhetligt och vara tydligt formulerade. Bedömningar ska göras i följande nivåer:

- *Verksamheten uppfyller väl skollagens kvalitetskrav när det gäller de granskade områdena.* Förvaltningens eventuella formuleringar av utvecklingsområden ska inte ses som en kritik mot verksamheten.
- *Verksamheten uppfyller skollagens kvalitetskrav när det gäller de granskade områdena.* Verksamheten uppvisar inte några missförhållanden men de svagheter som tillsynen uppmärksammar måste anordnaren åtgärda. Förvaltningen anger i sin dokumentation vilka svagheter som verksamheten ska åtgärda och inom vilken tid dessa ska vara avhjälpta. Svagheter som inte åtgärdas inom angiven tid ska ses som brister - missförhållande och anordnaren ska föreläggas att undanröja dessa.
- *Verksamheten uppfyller inte skollagens kvalitetskrav.* Förvaltningen ska i dessa fall besluta om att förelägga anordnaren att undanröja de missförhållanden som anges i beslutet.

Tillsynsområden

Tillsyn av en verksamhet innefattar ett flertal delområden. Förutom tillsyn av hur det pedagogiska uppdraget utförs ska även omsorgen och säkerheten för barnen, personalens utbildning och kompetens, lokalernas kvalitet, efterlevnaden av annan lagstiftning, företagens

stabilitet och kontroll av hur allmänna medel används med mera granskas och följas upp.

De tillsynsområden som beskrivs nedan följer stadens riktlinjer för tillståndsgivning och ersättning och förtydligar förvaltningens komplexa arbete med tillsynen.

Ansökan

Ansökan ska göras enligt stadens riktlinjer och de blanketter som förvaltningen tillhandahåller. För att en ansökan ska kunna prövas skall den vara komplett.

I enlighet med förarbetena till Skollagen har förvaltningen rätt att inför en prövning av en ansökan göra en lämplighetsprövning av anordnaren och av de personer som står bakom det enskilda rättssubjektet.

Anordnare som visat att de inte delar styrdokumentens värdegrund ska avvisas.

Företag och personer som tidigare inte har följt gällande lagstiftning eller bestämmelser, och som därmed inte kan anses ha bedrivit ett ansvarsfullt företagande, bör inte ges tillstånd eller godkännande.

Detta innebär att

- Ägare och styrelserepresentanter som på grund av ovarsamhet grovt åsidosatt sina skyldigheter när det gäller exempelvis skatte- och avgiftsinbetalningar för sig eller företag under de tre närmast föregående år bör inte betros med nytt tillstånd.
- Ägare och styrelserepresentanter som bedrivit företag som lämnat så kallade orena revisionsberättelser de tre närmast föregående åren bör inte betros med nytt tillstånd.
- Ägare och styrelserepresentanter som tidigare bedrivit ett företag där skollagens krav på kvalitet och säkerhet inte uppfyllts och där en kommun beslutat att återta företagets tillstånd bör inte betros med nytt tillstånd.
- Ägare och styrelserepresentanter som tidigare bedrivit företag som inte lämnat korrekta och rättvisande underlag för utbetalning av kommunal ersättning bör inte betros med nytt tillstånd.
- Ägare och styrelserepresentanter som tidigare bedrivit företag som likvideras med kvarlämnade skatteskulder bör inte betros med nytt tillstånd.
- Ägare och styrelserepresentanter som tidigare bedrivit företag som vid enstaka tillfällen inte betalt skatt och avgifter enligt lag och bestämmelser eller där deras företag tillfälligt inte bedömts

kreditvärdiga kan efter utredning beviljas tillstånd om bristerna bedöms ha varit ringa och bristerna inte är från senaste året.

1. Förvaltningen prövar enbart kompletta ansökningar.
2. Förvaltningen kan kräva in registerutdrag enligt lagen (1998:620) om belastningsregister och göra andra kontroller för att fastställa att den som ansöker är lämplig att bedriva verksamhet i enlighet med skollagen.
3. Ansökningar om tillstånd/godkännande kan komma att avslås med hänvisning till brister som framkommit i samband med lämplighetsprövning eller brister gällande ansvarigt företagande.
4. Ansökan om tillstånd, godkännande eller rätt till bidrag ska göras i god tid innan verksamheten beräknas starta. Beräknad utredningstid är ca 3 – 6 månader efter att komplett ansökan kommit in till förvaltningen.

Ansvarigt företagande

Olika företagsformer styrs av olika regler när det gäller årsredovisningar, revision och hur de ska deklarerars. Företag ska följa de bestämmelser som gäller för det enskilda företaget. Förvaltningen kan inte kontrollera varje företags bokföring eller enskildas deklARATIONER utan har att lita på att revisioner utförs och att skatteverket kontrollerar de uppgifter som lämnas.

Företag ska följa gällande lagstiftning när det gäller ekonomisk förvaltning och betala skatter och avgifter i rätt tid. Företag ska uppfylla krav på stabilitet och vara kreditvärdigt.

Ett företag som exempelvis bedöms i riskklass 2 eller 1 av Affärs- och kreditupplysningsföretaget UC AB lever inte upp till Skollagens krav på stabilitet och säkerhet. För att följa ett företags utveckling över tid kommer förvaltningen att abonnera på de utvecklade tjänster som UC erbjuder.

Företag ska anmäla till förvaltningen om det finns risk för konkurs eller om annan bristande stabilitet finns.

5. Förvaltningens har rätt att göra kontroller hos Skatteverket, bolagsverket, länsstyrelsen, kreditinstitut och företag som mottar personalavgifter.
6. Anordnare kan avkrävas årsredovisningar och revisionsberättelser för tidigare år.
7. Förvaltningen har rätt till insyn i tidigare och löpande bokföring och revisioner. Förvaltningen kommer att anlita fristående revisionsfirmor för både slumpvisa och riktade kontroller.

8. Orena och felaktigt utförda revisioner, obetalda skatter och avgifter, liksom att inte leva upp till god redovisningssed ska ses som ett missförhållande i enlighet med Skollagen.
9. Bristande stabilitet och kreditvärdighet ses som ett missförhållande enligt Skollagen.
10. Månadsvis utbetalning av ersättning görs i de fall när nämnden beslutat om att återkalla ett tillstånd/godkännande, när förvaltningen beslutat om föreläggande och då förvaltningen bedömer att det finns risk för konkurs.
11. Ersättning utbetalas inte om en anordnare saknar F-skattsedel och i förekommande fall saknar registrering som arbetsgivare och när ett företag inte lämnar redovisningar till Skatteverket.

Anordnaruppgifter

Anordnaren ska i sin ansökan redovisa företagets syfte och uppdrag i form av bolagsordning, stiftelseurkund, föreningsstadgar eller motsvarande. Juridiska personer ska lämna bolags- eller organisationsbevis med uppgift om organisationsnummer, firmaadress, firmatecknare, bokföringsår, revisor. Anordnaren ska inneha F-skattsedel och i förekommande fall vara registrerad som arbetsgivare.

12. Anordnaren har skyldighet att omgående lämna information till förvaltningen i samband med förändringar i företag och verksamhet. För vissa förändringar krävs att anordnaren söker nytt reviderat tillstånd. Bristande information eller avsaknaden av ny ansökan om tillstånd ska ses som ett missförhållande.

Verksamhetsidé/plan/egenkontroll

Anordnaren ska i sin ansökan beskriva verksamhetens inriktning, verksamhetens plan/idé och mål. En likabehandlingsplan ska finnas. Inför varje verksamhetsår ska en verksamhetsplan formuleras. Verksamhetsplanen ska följas upp efter arbetsåret av en dokumenterad egenkontroll (verksamhetsberättelse, utvärdering). Dokumenten ska knyta an till gällande styrdokument.

13. Verksamhetsplan, egenkontroll/verksamhetsberättelse och likabehandlingsplan ska lämnas till förvaltningen vid tillsyn/inspektion. Bristande dokumentation ses som ett missförhållande.

Pedagogiskt innehåll

Anordnaren är ansvarig för att den pedagogiska verksamheten uppfyller lagens krav på kvalitet. Förvaltningen genomför pedagogiska revisioner och granskar därmed hur verksamheten utför det pedagogiska uppdraget. Verksamheten bedöms utifrån läroplaner, Allmänna råd, stadens riktlinjer och med de dokument som låg till grund för beslut om tillstånd.

14. Konstateras att verksamheten inte uppfyller lagens krav på kvalitet eller att anordnaren inte följer den värdegrund som genomsyrar styrdokumenterna ska det ses som ett missförhållande.

Barnsäkerhet

Varje anordnare är ansvarig för barnens säkerhet. Dokumenterad barnsäkerhetsrund ska göras innan verksamheten startar och därefter en gång per år. Det ska också finnas dokumenterade rutiner och kompetens när det gäller att hantera säkerhetsfrågor och kriser.

Barnens närvaro och frånvaro ska dokumenteras varje dag och dokumentationen ska sparas och kunna redovisas vid tillsynen. I tillståndsbeslutet anges det för verksamheten maximalt tillåtna antal platser. Antal platser får inte överskridas oavsett var inskrivna barn är folkbokförda.

Barngrupperna ska ha lämplig sammansättning när det gäller antal barn i gruppen och antalet barn per vuxen.

Verksamheten ska ha en god omsorg om barnen.

Verksamheten ska uppfylla de krav som gäller för mat och hygien.

15. Brister i omsorgen för barnen och deras säkerhet ska ses som ett missförhållande.

Personal

Det professionella arbetet ska utföras av anställda i det företag som innehar tillstånd att bedriva verksamheten.

Förvaltningen ska kunna kontrollera och bedöma personalens utbildningsnivå och kompetens och att personalen är väl insatt i verksamhetens styrdokument. Verksamhet ska ha personal som kan utveckla barnens förmåga och kunskaper när det gäller svenska språket.

16. Förvaltningen kan begära att få kopior på anställningsavtal. Anställningsavtal visar personalens anställningsvillkor och företagstillhörighet och kan, när kontroller görs regelbundet, visa verksamhetens personalomsättning. Med anställningsavtalen som underlag kan förvaltningen göra kontroller om skatter och

pensionsavgifter betalas. Obetalda skatter och pensionsavgifter och onormalt hög personalomsättning ska ses som ett missförhållande.

17. Personalen ska ha en sådan utbildning och kompetens att barnens behov av omsorg och god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses. Personal som behärskar det svenska språket ska finnas i tillräcklig omfattning på varje avdelning för att garantera att barnen får egen språkutveckling i svenska. Utbildnings- och kompetenskrav som inte uppfylls och verksamhet som inte kan tillmötesgå barnens behov av språkutveckling ska ses som ett missförhållande.
18. Personal ska vara väl insatt i statliga och kommunala styrdokument och ska omfatta den värdegrund som genomsyrar styrdokumenterna. Tillsyn som visar på brister i personalens kompetens gällande styrdokument, värdegrund och svenska språket ska ses som ett missförhållande.

Registerkontroll

Skollagen anger att anordnaren skall följa lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg vilket innebär att personer som blir erbjudna anställning ska uppvisa ett utdrag ur polisens belastningsregister innan de får börja sin anställning. Observera att personkretsen har utökats i SFS 2008:53.

19. Ett tillstånd skall enligt lag återkallas om huvudmannen inte iakttar sina skyldigheter enligt lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg och anordnaren, trots påpekanden, inte avhjälpst bristande efterföljd av lagen.

Köp av tjänst

Tjänster som köps av annan part ska enbart vara ett komplement till den ordinarie verksamheten. Köp av tjänst ska dokumenteras.

20. Förvaltningen har rättighet att få insyn i eventuell upphandling, avtal, överenskommelser eller annat som styrker vilka och i vilken omfattning tjänster köpts in.

Öppethållande

Rätt till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg och därmed till visst öppethållande styrs av 2 a kapitlet 6, 6a, 6b §§, Skollagen, se vidare stadens riktlinjer om ”öppetider”.

21. Erbjuder en verksamheten mindre öppettider än det föräldrar har behov av ska det ses som ett missförhållande.

Lokaler

Verksamhetens lokaler ska bedömas utifrån skollagens krav och andra lagar och myndigheters krav och bestämmelser ska följas. Lokalerna ska vara tillgängliga, ha god ventilation och ett naturligt ljus. Bygglov och utlåtande från en fristående brandkonsult ska finnas.

Bestämmelserna för miljö och för livsmedelshantering ska vara uppfyllda.

Finns egen uteplats ska den ingå i anordnarens ansvar när det gäller kvalitet och säkerhet. Finns ingen gård bör verksamheten lämna en beskrivning på hur uteverksamhet planeras och kommer att utföras. Detta gäller i synnerhet förskoleverksamhet.

22. Lokaler ska vara godkända enligt tillämpliga lagar och bestämmelser och vara ändamålsenliga för den pedagogiska verksamheten. Uteverksamhet ska beskrivas när angränsande uteplats saknas. Detta gäller i synnerhet för förskoleverksamhet. Bedöms lokaler inte uppfylla skollagens krav på kvalitet och säkerhet ska detta ses som ett missförhållande.
23. I de fall då extra ersättning utbetalas på grund av hög hyra ska förvaltningen kunna kontrollera vem som är uthyrare. Utredning ska göras när det gäller grunderna till hyrans nivå.

Ersättning

Staden betalar ersättning till enskilt drivna verksamheter i förskott för ett kvartal. Undantag från utbetalningsrutiner anges under rubriken ”Ansvarigt företagande”.

Utbetalning görs på preliminära underlag och ersättningen justeras i nästföljande kvartal. Anordnaren ska mycket noggrant ange korrigeringar av barnlistorna inför justeringar av redan utbetald ersättning.

Vid misstanke att en anordnare på grund av uppsåt eller slarv rekvrirerar en högre ersättning än den anordnaren har rätt till ska detta betraktas som försök till bedrägeri och hanteras i särskild ordning.

24. Brister i underlag inför utbetalning av ersättning ska ses som ett missförhållande.

Förvaltningens formella uppdrag

Enskilt driven verksamhet

Förvaltningens uppdrag är att besluta om tillstånd/godkännande, utbetala ersättning och genom tillsyn kontrollera och följa upp att de enskilt drivna verksamheterna följer de krav som ställs i de statliga och kommunala styrdokumenterna.

Tillstånd - godkännande

Den som vill bedriva enskild förskola eller fritidshem skall beviljas tillstånd enligt 14 §

”...om verksamheten uppfyller 1. kraven på god kvalitet och säkerhet, och 2. de krav som anges i 3 §”.

För att få bedriva ett familjedaghem eller fritidsklubb krävs ett godkännande och beslut om rätt till bidrag enligt 2 a kapitlet 17 §. Godkännande kan ges om verksamheten uppfyller de krav som anges i 2 a kapitlet 3 §, Skollagen.

Tredje paragrafen (2 a kapitlet 3 §, Skollagen) anger att:

”Förskoleverksamhetens uppgift är att genom pedagogisk verksamhet erbjuda barn fostran och omvårdnad. Skolbarnsomsorgens uppgift är att komplettera skolan samt erbjuda barn en meningsfull fritid och stöd i utvecklingen.

För bedrivande av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skall det finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses. Barngrupperna skall ha en lämplig sammansättning och storlek. Lokalerna skall vara ändamålsenliga.

Förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen skall utgå från varje barns behov. Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling skall ges den omsorg som deras speciella behov kräver.”

För att bedriva förskoleklass som inte är knuten till fristående skola krävs godkännande enligt 2 b kapitlet. Godkännande ska ges om verksamheten uppfyller skollagens krav enligt 2 b kapitlet 7 §.

När ett tillstånd/godkännande beviljas tar anordnaren på sig det fulla ansvaret för verksamheten och ska därmed kunna visa att verksamheten bedrivs, till alla delar, i enlighet med lag och

styrdokument. Ansvar för verksamheten är tydligt och tillsynsmyndighetens arbete och det allmännas möjlighet till insyn får inte försvåras eller omöjliggöras.

All verksamhet ska hållas öppen för tillsyn/inspektion.

Tillstånd - ansvar för tillsyn

För verksamhet med tillstånd gäller att kommunen/staden har ”rätt att inspektera verksamheten och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen.”

Staden har ansvar för tillsyn av förskoleklass enligt skollagen 2 b kap. 8 § i de fall staden beviljat verksamheten tillstånd. Förskoleklass i fristående skola godkänns av skolverket som då har tillsynsansvaret.

Godkännande - ansvar för inspektion

Familjedaghem och fritidsklubbar inspekteras utifrån de krav som finns angivna i 2 a kapitlet 3 § skollagen.

Kvalitetsbrist - missförhållande

Finns ett missförhållande i en verksamhet regleras kommunens agerande i paragraf 16.

”Om det föreligger något missförhållande i sådan verksamhet som avses i 13 §, skall kommunen förelägga den som ansvarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet.

Om missförhållandet är allvarligt och kommunens föreläggande inte följs, får kommunen återkalla tillståndet.

Ett tillstånd skall återkallas om huvudmannen inte iakttar sina skyldigheter enligt lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg och bristerna inte avhjälps efter påpekande för den som ansvarar för verksamheten.”

Staden kan inte förelägga anordnare av familjedaghem eller fritidsklubbar att avhjälpa eventuella missförhållanden i enlighet med 2 a kapitlet 16 §, skollagen. Föreligger missförhållanden påtalar förvaltningen detta skriftligen. Om lagens krav på omsorg och god pedagogisk verksamhet inte upprätthålls upphör rätten till bidrag”.